

第3章 抑止と軍備管理

ジェームズ・アクトン

朝鮮戦争は1950年6月25日、北朝鮮による奇襲攻撃に始まり、この攻撃により韓国はほぼ壊滅的な状況に追いやられたが、米国主導の下で国連が介入し、状況を一変させた。9月下旬までに北朝鮮軍は総退却状態になり、国連軍が南北朝鮮の事実上の境界線である北緯38度線にまで接近した。

米国政府内には、38度線を越えて進軍すれば中国の参戦を招くとの懸念はほとんどなかった。ハリー・トルーマン大統領が率いる米国政権の見方では、38度線の越境は戦争のエスカレーションではなく、既存の形での戦争の継続、すなわち、国連により与えられた任務である「当該地域における国際の平和と安全」の回復に必要なステップであった。さらに、米国は38度線を重要な政治的境界線とはみなしていなかった¹。米国連大使の言葉によれば、それは「想像上の線」でしかなかった²。同大使の強い要請を受け、国連総会は38度線の越境を支持し、実際に韓国軍が10月1日に越境した。

他方、中国にとっては、38度線は「想像上」のものなどでは全くなかった。権力基盤を固める途上にあった中国共産党は、緩衝地帯としての北朝鮮がなければ、米国が中国を攻撃するのではないかと恐れていた。したがって、越境は重大な紛争のエスカレーションであるとみなした。10月初旬に2週間にわたって紛糾した議論を経て、中国は介入を決断する。戦争はそれから3年続き、何百万人という死者を出した。

筆者の見方では、38度線の越境は意図せざるエスカレーションの典型例であ

* 本稿は、2023年12月6日に防衛研究所で開催された「安全保障国際シンポジウム」での口頭発表の書き起こし原稿に編集を加えたものである。

¹ United Nations Security Council Resolution 83 (June 27, 1950), <http://unscr.com/en/resolutions/83>.

² Warren R. Austin, "Peace and Security for the Future of Korea" in U.S. Department of State, *Bulletin* XXIII, no. 588 (October 9, 1950), 579.

る。誤解のないように言えば、越境そのものが意図しないものだったということではない。国連軍司令官のダグラス・マッカーサー元帥が地図を読み誤り、北緯 37 度線と思った地点を部隊に越えさせたわけではない。意図されていなかったものは、エスカレーションであった。米国政府は、北朝鮮への越境はエスカレーションにはならないと本気で信じていた。しかし中国はそれとは意見を異にし、越境をエスカレーションとみなして介入の決断に踏み切ったのである。

それからほぼ 75 年後の今、米国と日本は再び中国との紛争の可能性を注視している。ただし現在は、中国が核兵器を保有している。その結果、あれほど悲惨だった朝鮮戦争が、将来起こり得る中国との紛争と比べれば色褪せて見えるかもしれない。この文脈においては、軍備管理の有用かつ妥当性の高い役割は、抑止力を強化し、意図しないエスカレーションが核戦争につながる可能性を減らすことである。

核戦争の可能性を減らすことは、可能性としての核戦争をなくすということではない。仮に軍備管理が完璧に成功し、意図せざるエスカレーションを完全に防ぐことができたとしても (実際にはそれは不可能だが)、意図的なエスカレーションは依然として起こり得る。特に、想定される米中間の戦争で劣勢に立たされた側の国が、通常兵器による壊滅的敗戦を何とかして食い止めようと、核兵器使用に訴える恐れがある。それでも、核戦争がどのような結末をもたらすか (日本人はそれを誰よりもよく知っている) を考えれば、そのような戦争の可能性を減らすことは、有益な試みであると考えられる。

しかし、残念ながら筆者は楽観していない。現在支配的な政治情勢を考えれば、少なくとも短期的には、米中間で何らかの軍備管理合意に向けた交渉が成功する可能性は低い。とはいえ、軍備管理を進展させるための努力をする価値はある。なぜなら、必要なコストは事実上ゼロであり、考えられる恩恵は非常に大きいからである。

軍備管理とは何か

「中国との軍備管理」という言葉は、一般に中国の核戦力に対する法的拘束力のある数的制限というイメージを抱かせる。ドナルド・トランプ大統領の政権は米中露の三国間軍備制限協定を打ち出すに当たり、この目標を支持した³。この考え方の持つ魅力は明らかであり、米国とその同盟国の利益に資するのは確かであろう。しかし、中国の利益に資するかどうかには疑問の余地がある。当然ながら、中国政府はこれが自国の利益に資するとは考えていないし、何が自国の利益かを決めるのも中国自身である。米国の政府当局者や識者の中には、それは違うと説得を試みた者さえほとんどいない。トランプ政権に説得を試みた者がいたのは確かである。しかし、「第一級の大国である米露との交渉の場につけば、中国は大国として見られる」という彼らの主張は、中国政府から全く支持を得られなかったようである⁴。

米中の両政府が有益と判断すると思われる軍備管理案を見出すに当たっては、トーマス・シェリングとモートン・ハルペリンが提唱した「潜在的な敵対国間のあらゆる形態の軍事協力」という当初の広範な定義に立ち返る必要がある⁵。この観点に立てば、軍備管理には（戦力に対する数的制限だけでなく）意思疎通の改善、透明性の向上、信頼醸成、行動規制のための法的・政治的拘束力のある措置も含まれる。

意図せざるエスカレーションとは何か

意図せざるエスカレーションのリスクを減らすことは、恐らく最も見込みのあ

³ “Trump Calls for Arms Control with Russia and China in Putin Call,” Reuters, May 7, 2020, <https://www.reuters.com/article/idUSKBN22J2JV/>.

⁴ Transcript of “Special Presidential Envoy Marshall Billingslea on the Future of Nuclear Arms Control,” Hudson Institute, Washington, DC, May 21, 2020, 10, https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/Transcript_Marshall%20Billingslea%20on%20the%20Future%20of%20Nuclear%20Arms%20Control.pdf.

⁵ Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Twentieth Century Fund, 1961), 2.

る、というよりはむしろ、見込みのない可能性が最も低い軍備管理の目標であろう。意図せざるエスカレーションの一例は既に提示したが、その定義は次のとおりである。

エスカレーションを効果的に管理するには、危機や戦争の当事国が制限・限界を確立することが必要になる。こうした制限・限界には、地理的特徴（河川など）、政治的境界線（国境など）、特定の種類の兵器の使用（核兵器など）などがあり得る。時には一方の国が、たとえ敵国がエスカレーションを計画しているという予想は一切なくとも、エスカレーションが自国の利益に資すると判断し、敵国のレッドラインをそれと完全に自覚したうえで越える場合もある。このようなエスカレーションは意図的なものである。ウラジーミル・プーチン大統領によるズさんナウクライナ侵攻は、明らかにこのカテゴリーに属する。

あるいは、一連の制限・限界を相互に順守すれば両国の利益に資すると両交戦国が判断しながらも、誠実な努力にもかかわらず、そうした制限・限界を確立できないという場合もあり得る。この場合のエスカレーションは、意図しないものである。北緯 38 度線の越境は、こちらのケースに該当する。米国は 38 度線が中国にとってのレッドラインであることを理解していなかった。当時の主要な文書が示唆するとおり、レッドラインを越えれば中国の参戦を招くと理解していれば、米国は越境しなかったであろう⁶。

レッドライン明確化の重要性

意図せざるエスカレーションを防ぐ取組と抑止力を高める取組は、相互に補強し合う場合がある。具体的に言えば、敵国がこちらにとってのレッドラインを越えることを抑止するには、そのレッドラインがどこにあるかを敵国が知っていなければ

⁶ “United States Courses of Action With Respect to Korea,” Report by the National Security Council to the President, NSC 81/1, September 9, 1950 in *Foreign Relations of the United States, 1950*, vol. VII, *Korea*, Document 505, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v07/d505>.

ばならない。こちらにとってのレッドラインを明確に定めることで（そうすることに代償がないわけではないが）、敵国がそのレッドラインを意図せず越えるのを防ぐことができる。その過程において、そこを意図的に越えた場合の帰結を警告することもできる。

レッドラインの明確化が有益になり得る場合の実例的な例を挙げたい。通常戦争における、デュアルユースの指揮統制アセット（すなわち、核戦力の運用も非核戦力の運用も可能な指揮統制アセット）に対する非核攻撃は、米国にとってのレッドラインを越えることを、中国は明確に理解していない可能性があった。この点は、米国が2018年版の「核態勢見直し」に、核指揮統制アセットに対する非核攻撃を受けた場合、米国は核兵器を使用する可能性があるという警告を盛り込んだ理由の一つである⁷。このような状況での核使用を警告することは誤りだと筆者は考えるが、その一方で、上記のようなアセットの重要性を強調するという考え方は全く正しい。ジョー・バイデン大統領の政権が任期中の「核態勢見直し」の中でそれをしなかったことは、判断の誤りだったと筆者は考えている⁸。

むしろ、国家は宣言的な政策を一方的に決定するものである。しかしながら、レッドラインを強化し、意図せざるエスカレーションの可能性を減らすために、協力的な措置を用いることも可能である。

安全地帯

筆者が特に懸念するのは、高高度軌道（専門的に正確に言えば、対地同期軌道やモルニヤ軌道）における宇宙活動に起因する意図せざるエスカレーションの可能性である。中国、ロシア及び米国はいずれも、他の目的と合わせて核指揮統制

⁷ U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, 21, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.

⁸ “2022 U.S. Nuclear Posture Review” in U.S. Department of Defense, “2022 National Defense Strategy of the United States of America,” 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

にこれらの軌道を利用している。

高高度軌道にある衛星に対する最大の脅威は、宇宙配備の共軌道兵器、すなわち他の衛星にある。このような兵器は、敵の衛星に接近し（衝突してくるなり、より高度な手法なりで）攻撃することが可能である。通常型の紛争においても、核指揮統制衛星が攻撃を受けないとは限らない。なぜなら、その全てではなくとも多くが、デュアルユース（核・非核両用）だからである。

さらに、ある国が自国の衛星が攻撃を受けたと誤解したり、少なくとも攻撃される恐れがあると誤って判断したりする可能性もある。衛星は、敵意のない理由で位置変更が行われることがよくある。そうした位置変更操作の間に、その衛星が別の衛星に接近することがあり得る。危機や紛争の際には、この種の挙動が攻撃の前兆と誤解されかねない。あるいは、より理論的な言い方をすれば、自国の衛星が攻撃の標的にされているように見えた所有国が、敵国が自国のレッドラインを越えようとしていると誤解する恐れがあるということである。それに応じて、例えば敵国が衛星と通信する能力を攻撃するといった手段で、自国衛星への攻撃を防ごうと試み、その結果として、意図せず紛争のエスカレーションを招く可能性がある。

軍備管理は、この危険を減らすのに役立つと考えられる。具体的に言えば、中国、ロシア、米国が、高高度軌道上にある互いの衛星の周辺に「安全地帯」を設定することに合意すればよい⁹。別の言い方をすれば、各国が自国の衛星を、他の当事国に属する高高度軌道上の衛星から合意された距離の範囲内に進入させないことを約束するのである。

筆者は二人の同僚と共に、この提案を更に詳細に立案した。ここでその仔細を長々と説明はしないが、一つ申し上げたいのは、敵意のない位置変更操作の際に、ある衛星が別の衛星の近くを通過せざるを得ない場合がしばしばある、という点

⁹ James M. Acton, Thomas D. MacDonald, and Pranay Vaddi, *Reimagining Nuclear Arms Control: A Comprehensive Approach* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2021), 61–69, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Acton_et_al_ReImagining_Arms_Control_fnl_1.pdf.

である。そこで、そのような場合は当該衛星の所有国が相手国に24時間前までに事前通知することと、そのような操作の実施は一度に一回に限定することを条件に、他国の衛星の安全地帯を通過する移動を認める、という案を考えている。

危機や紛争の際には、各国は攻撃を計画してさえないければ、安全地帯協定を守るあらゆる動機があるはずである。もちろん、仮にある国が、敵国の衛星を攻撃することが自国の利益に最も資すると考えた場合は、協定が存在するからといって、その攻撃を思いとどまらせることは恐らくできないであろう。それでも、以下の二つの理由で、この協定にはやはり価値があると考えられる。

第一に、各国——この場合は「米国」ということだが——は交渉の場を、米国の衛星を攻撃した場合に想定される深刻な帰結を中国とロシアに印象付ける機会として利用することができる。この種のメッセージを送ることには、上記のような攻撃を抑止する効果があり得る。第二に、攻撃側が、共軌道の対衛星兵器を安全地帯の端からその中心にある衛星まで移動させるには、ある程度の時間がかかる。安全地帯の大きさによっては、数時間かかる場合もある。標的となる衛星の所有国はこの時間を利用して、例えば衛星に回避操作を指示するなどの方法で、攻撃の打破を試みることができる。このように、安全地帯協定は、意図せざるエスカレーションのリスクの軽減のために作られた軍備管理に、意図的なエスカレーションに対する抑止力を高める効果も備わり得ることを示している。

打ち上げ通告

意図せざるエスカレーションのリスク軽減の第二の措置として考えられるのは、打ち上げ通告協定である¹⁰。この種の協定の下では、各当事国は弾道ミサイル、ブーストグライドミサイル、ミサイル防衛用の迎撃体、そして標的ミサイル（各種の定義された基準による）の宇宙への打ち上げ及び打ち上げ試験について、事前通告を（理想的には事後報告も）行う。

¹⁰ Acton, MacDonald, and Vaddi, *Reimagining Nuclear Arms Control*, 53–59.

ここでの目的は、宇宙への打ち上げや打ち上げ試験が攻撃と誤解される、あるいはその種の打ち上げの準備が攻撃準備と誤解されるのを防ぐことである。このような誤解が生じる危険は、単なる仮説ではない。1995年1月、ノルウェー沿岸から打ち上げられた観測用ロケットを、ロシアの早期警戒要員がトライデントD5海上発射弾道ミサイルだと誤解した。ボリス・エリツィン大統領はチュゲトと呼ばれる「核のブリーフケース」を起動したが、その後、危険は全くないことが明らかになった。平時なら、この種の事件がエスカレーションを引き起こす可能性はごく低いが、危機や紛争のさなかであれば別の話になりかねない。

現在稼働中の打ち上げ通告協定は、「ハーグ行動規範」のほか、米露間、露中間、インド・パキスタン間の協定などがある。しかし、このような協定のパッチワーク状態には、米中間の協定がないことを含め、多くの不備や欠点がある。

2023年、米国のジェイク・サリバン国家安全保障担当大統領補佐官は、5核兵器国 (P5) 間のミサイル打ち上げ通告体制に対する支持を公に表明した。この体制案に、筆者は心から賛成する¹¹。これと並行して、宇宙技術を持つ東アジア諸国 (当然ながら日本と中国を含む) も、地域枠組みの交渉を行うべきだと筆者は考える。

協力的措置は実現可能か

安全地帯と打ち上げ通告という二つの措置は、効果は控えめであると同時に、交渉は政治的に難しい。どちらもそれ自体では、全体的なエスカレーションの危険性を劇的に減らすことはできないであろう。しかしながら、仮に導入に成功すれば、それ以上の更に広範な協力に向けた足掛かりになることが期待される。

とはいえ、米中間の軍備管理の見通しが暗いことは疑いない。米国は、この種の軍備管理への関心を表明している。しかし、たとえ条約交渉が行われたとし

¹¹ Jake Sullivan, remarks at Arms Control Association Annual Forum, Washington, DC, June 2, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/06/02/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-for-the-arms-control-association-aca-annual-forum/>.

ても、それを米国上院が批准する見込みはない。拘束力のない合意であっても、米国政府内を含めた国内や、恐らくは同盟国からも、強い反対にあうのは間違いないであろう。

一方、中国は軍備管理に関心がないことを隠していない。こうした抵抗の一部は間違いなく内部からのもので、官僚内及び政権内の政治的駆け引きに起因する。さらに、どのような合意案であれ、中国がそれに対して戦略上の懸念を持つであろうことは疑いようがない。しかしながら、現在の目的において最大の問いは、中国はそもそも意図せざるエスカレーションの可能性の軽減に関心があるのか否かである。

懐疑的になるのには理由がある。中国政府は、米国政府とのホットラインの使用を拒否していることで知られている。一方で、バイデン政権は戦争を防ぐ試みとして、中国と二国間の「ガードレール」の構築について交渉したいとの意思を示してきた。中国当局者は、そのようなガードレールは「スピード違反をするドライバーにシートベルトを渡すようなもの」であるとなぞらえたと伝えられている¹²。言い換えれば、中国政府は衝突のリスクを利用して、米国が無謀な運転をする、つまり、近接偵察飛行などの中国が反対している行動をとることを抑止したいのではないかと考えられる。実は米国も時折、「偶然性に委ねられた脅し」とも呼ばれるこの種の戦略をとってきた¹³。

このような考え方は、少なくとも短期的に、意図せざるエスカレーションの危険を軽減するための努力を妨げる恐れがある。しかし、真意を確かめる唯一の方法は、中国政府に対して具体的な提案をし、それと同時に交渉を申し入れることである。完全に悲観的にはなれない理由の一つは、たとえ中国政府が意図せざるエスカレーションのリスクを抑止や強要の目的で利用しようとしても、その戦略に宇宙作戦やミサイル実験が明確に含まれるかどうかは定かでないことである。

¹² Gideon Rachman, "How to Stop a War Between America and China," *Financial Times*, April 24, 2023, <https://www.ft.com/content/44fb5a00-e7b8-48bf-be20-5f72b2d4a048>.

¹³ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University, 1960), 187–203.

しかしながら長期的に見れば、意図せざるエスカレーションのリスクの軽減に、米中両政府が共通の利益を見出す可能性を期待できる理由がある。両国の現状の対峙が(予想されるとおり)続くと仮定すれば、恐らくはやがて、戦争の危険性が強まるような危機が生じるであろう。61年前のキューバ・ミサイル危機の際に米ソ間で起きたことと同じように、その危機がリスク軽減のための協力的措置の動機づけとなる可能性がある。

むしろ、危機が起きる前に、米中両国が今すぐリスク軽減に向けて協力すれば、それに越したことはない。結局のところ、危機が悪化に向かえば、その後にはリスク軽減合意交渉よりも大きな困難が待ち受けている。しかし、たとえ短期的な協力がなくとも、米中両政府は将来の軍備管理の機会に向けた準備を今日から始めることができるし、そうすべきである。